

Public Private Partnership als „Negotiated Order“ – aushandlungsprozesse zwischen öffentlicher und privater Welt in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Article (Accepted Version)

Manning, Stephan (2004) Public Private Partnership als „Negotiated Order“ –
aushandlungsprozesse zwischen öffentlicher und privater Welt in der deutschen
Entwicklungszusammenarbeit. Berliner Journal für Soziologie, 14 (1). pp. 95-112. ISSN 0863-
1808

This version is available from Sussex Research Online: <http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/86277/>

This document is made available in accordance with publisher policies and may differ from the
published version or from the version of record. If you wish to cite this item you are advised to
consult the publisher's version. Please see the URL above for details on accessing the published
version.

Copyright and reuse:

Sussex Research Online is a digital repository of the research output of the University.

Copyright and all moral rights to the version of the paper presented here belong to the individual
author(s) and/or other copyright owners. To the extent reasonable and practicable, the material
made available in SRO has been checked for eligibility before being made available.

Copies of full text items generally can be reproduced, displayed or performed and given to third
parties in any format or medium for personal research or study, educational, or not-for-profit
purposes without prior permission or charge, provided that the authors, title and full bibliographic
details are credited, a hyperlink and/or URL is given for the original metadata page and the
content is not changed in any way.

**Public Private Partnership als „Negotiated Order“ – Aushandlungsprozesse zwischen
öffentlicher und privater Welt in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit**

Stephan Manning

Erschienen in: Berliner Journal fuer Soziologie, 2004, 14 (1), 95-112.

Public Private Partnership als „Negotiated Order“ – Aushandlungsprozesse zwischen öffentlicher und privater Welt in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Public Private Partnership (kurz: PPP) gilt in vielen Politikfeldern als Wundermittel gegen öffentliche Haushaltsnot und steigenden gesellschaftlichen Problemdruck. Nach gängigen Definitionen wird PPP als innovative, meist vertraglich geregelte, mitunter langfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen Akteuren des privaten und öffentlichen Sektors verstanden.¹ Die bisherigen, überwiegend aus der Politikwissenschaft stammenden Forschungsansätze behandeln PPP (allgemein) als Steuerungsmodell bzw. (konkret) als Lösungsstrategie zur Umsetzung politischer Programme, wobei der partnerschaftliche Charakter – gegenüber herkömmlichen Formen der Auftragsvergabe – hervorgehoben wird. Als (ideal)typische Eigenschaften einer PPP gelten Freiwilligkeit der Kooperation, Komplementarität der Ziele sowie gemeinsame Verantwortung der Partner.²

Dieser normativen Begriffsauffassung steht eine Vielzahl empirischer Formen der Kooperation zwischen privaten und öffentlichen Akteuren gegenüber, deren Zustandekommen und Akteursbeziehungen nur sehr kontextspezifisch erklärbar sind und die sich nur unzureichend mit den oben aufgeführten Attributen beschreiben lassen.³ Der vorliegende Beitrag nimmt daher Abstand von normativ-statischen Konzepten und versteht PPP vielmehr als Negotiated Order, d.h. als Produkt kontextgebundener Aushandlungsprozesse zwischen Akteuren der öffentlichen und privaten Welt. Wie diese Aushandlungsprozesse von statten gehen und welche Rolle die Akteure dabei spielen, ist hier die zentrale Forschungsfrage. Empirische Grundlage ist eine vergleichende Fallanalyse der vorvertraglichen Phase von drei Entwicklungspartnerschaften der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) mit führenden, international tätigen deutschen Unternehmen im Rahmen des PPP-Programms des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Zur Analyse der Entstehung der Fallkooperationen wird die Negotiated Order Theory herangezogen.

¹ Unter „Akteuren des öffentlichen Sektors“ werden insbesondere öffentliche Verwaltungen (bzw. Staatsbetriebe) und Gebietskörperschaften verstanden. „Akteure des privaten Sektors“ sind Unternehmen, aber auch Vereine, Verbände und Einzelpersonen. Im Folgenden stehen Kooperationen von Verwaltungen (bzw. Staatsbetrieben) mit Unternehmen im Vordergrund.

² Zu den in diesem Zusammenhang häufig zitierten Autoren zählen Budäus et al. (1997), Kouwenhoven (1993) und Clemens-Ziegler/Loock (1998).

³ Vgl. dazu die empirischen Studien, die m.W. vor allem in folgenden Branchen / Politikfeldern (meist als Fallstudien) durchgeführt wurden: Bildung (Budäus/Grüning 1997), Gesundheitswesen (Schuppert 1997), Entsorgung (Schuppert 1997; Tettinger 1997; Sinz 1997), Energie/Versorgung (Gottschalk 1997) und Verkehr (Muthesius 1997).

In Vorbereitung auf die Fallstudien wird zunächst die Negotiated Order Theory als konzeptionelles Gerüst für die Analyse vorgestellt. Anschließend werden der strukturelle und der organisationale Kontext des Entstehungsprozesses einer PPP im Allgemeinen problematisiert. Dabei wird zum einen auf das Zusammentreffen der öffentlichen und privaten Welt, zum anderen auf die Bedeutung von Verträgen und Verfahren im Entstehungsprozess einer PPP eingegangen, um Handlungszwänge und -spielräume privater und öffentlicher Akteure zu verdeutlichen. Vor diesem theoretischen Hintergrund werden die Programmatik des BMZ und das Antragsverfahren der GTZ als strukturelle bzw. organisationale Kontexte eingeführt. Die Aushandlungsprozesse der Fallkooperationen werden dann unter Beachtung je spezifischer situativer Kontexte vergleichend analysiert. Daraus werden Hypothesen zum Prozess der Aushandlung einer PPP formuliert. Abschließend werden die Überlegungen zusammengefasst und Möglichkeiten weitergehender Forschung aufgezeigt.

1 Grundzüge der Negotiated Order Theory

Die Negotiated Order Theory, die auf die Studie „The Hospital and its Negotiated Order“ von Strauss et al. (1963) zurückgeht, wird häufig als Brücke vom symbolischen Interaktionismus zur Organisationsforschung gesehen, indem sie das Zusammenspiel von Struktur und Handlung, Ordnung und Prozess in Organisationen untersucht (vgl. Maines 1982: 267 ff.; Maines 1977: 243). Dabei stellt sie das Bild einer stabilen, formell strukturierten Organisation in Frage, indem sie zeigt, wie der Arbeitsalltag – bei widersprüchlichen Anforderungen, hoher Unsicherheit und Ambiguität – vom bürokratischen Regelwerk abweicht (Hall/Spencer-Hall 1982: 328 ff.). Diese abweichenden Praktiken unterliegen ebenfalls Regeln, die in Konventionen und Routinen eingebettet sind und sich durch soziale Interaktion eingespielt haben (Hall 1987: 6, 13). Dieses Phänomen wird als *negotiation* (=Aushandlung, Verständigung), die entstehende Ordnung als *negotiated order* (= eingespielte Ordnung) bezeichnet.

Die *entstehende Ordnung* ist aber keineswegs losgelöst von formellen Regeln, sondern stellt diese vielmehr auf die Probe: So werden Regeln als Ressourcen zur Situationsbewältigung herangezogen und damit formelle Strukturen temporär „aktiviert“ (*enacted*). Dieser situative Regelbezug stellt zum einen eine individuelle Machtquelle dar, indem Akteure gezielt in Rekurs auf Regeln ihre Autorität zu legitimieren versuchen (Maines 1982: 269; Maines 1977: 248 ff.; Hall 1987: 14). Zum anderen entspringt die situative Regelauslegung der kollektiven Notwendigkeit „to get things done“. Dabei werden Regeln im Arbeitsalltag getestet, erweitert

oder durch andere Regeln ersetzt. Dieser Prozess wird nicht individuell bestimmt, sondern ergibt sich aus dem interaktiven Erleben und Bewältigen von Ansprüchen, Erfolgen und Rückschlägen, wobei das Aushandeln (negotiation) von Kompromissen und Strategien nur einen Handlungsmodus neben z.B. einseitiger Interessendurchsetzung (persuasion, coercion) darstellt. Bewähren sich ausgehandelte Praktiken und Spielregeln, so werden sie schließlich als Selbstverständlichkeiten intersubjektiv anerkannt und zum Teil der sozialen Ordnung. Insofern ist negotiated order zugleich Komplement und Baustein der social order (vgl. Strauss 1978a: 2 ff., 98; Strauss et al. 1963: 148 ff.; Strauss 1993: 250 ff.).

Das Erkenntnisinteresse dieses Ansatzes besteht darin, Muster der Aushandlung in Bezug auf konkrete *Kontexte der Aushandlung* zu untersuchen. Diese stellen Situations- und Handlungsbedingungen dar, die soziale Interaktion restringieren (Clarke 1991: 129; Strauss/Corbin 1996: 80 ff., 132 ff.). Strauss (1978a: 98 ff., 237 f.) unterscheidet hierzu den structural context und den negotiation context. Der *strukturelle Kontext* wird insbesondere durch *soziale Welten* geprägt, in denen sich Akteure bewegen. Diese bezeichnen soziale Netzwerke der Kommunikation auf Basis gemeinsamer Aktivität, auf die sich Akteure in ihrem Handeln beziehen. Beispiele dafür sind die Welt der Kunst, des Films und des Sports, die Welt der Politik, der Medizin und der Wissenschaft, aber auch Branchen und Märkte (vgl. Strauss 1978b: 121; Maines 1982: 276; Strauss 1982a: 357 f.; Hall 1987: 2 ff.). Einer sozialen Welt anzugehören bedeutet, Rollen- und Bedeutungsmuster zu teilen und sein Handeln danach auszurichten und zu legitimieren (Clarke 1991: 130; Söffner 1991: 365). Dabei kann es zu Differenzierungen und Segmentierungen kommen, wobei Subwelten entstehen, z.B. chinesische Medizin, deren Eigenständigkeit von sozialen Akteuren behauptet werden muss (Strauss 1984: 126 ff.; Strauss 1982b: 173 ff.). Ein verwandtes Konzept ist die *Arena*. Sie bezeichnet Interaktionsfelder für Vertreter verschiedener sozialer Welten. Arenen sind z.B. Großorganisationen (Strauss 1978a: 4) und Policy Domains (vgl. zum Thema Aids Wiener 1991). Sie sind Bühnen der Konfliktaustragung, Ideologearbeit und Beziehungspflege, sie können Diskurse auslösen, Kooperationen begründen, Legitimitäten in Frage stellen und sogar persönliche Karrieren befördern, die wiederum in soziale Welten hineinwirken (vgl. Hall 1987: 8; Clarke 1991: 133).

Der *negotiation context*, der als unmittelbare Handlungsbedingung wahrgenommen und daher auch als *awareness context* bezeichnet wird, umfasst dagegen *situative* Aspekte eines Aushandlungsprozesses, wie die Zahl und Beziehung der Beteiligten, deren Interessenlage und Legitimität, alternative Handlungsoptionen sowie Vorstellungen der Akteure über Wege und Ziele der Verständigung (Strauss 1978a: 99 f.; Kleinman 1982: 315 ff.). Diese sind

wiederum nicht losgelöst von Eigenschaften der jeweiligen Arena zu sehen, in der Aushandlungsprozesse stattfinden. Insbesondere der *Organisation* gilt als Arena besondere Aufmerksamkeit, indem sie mit mehreren sozialen Welten, z.B. Professionen, verflochten ist (Strauss 1982a: 350 ff.), an deren Schnittstellen es zu Aushandlungsprozessen kommen kann. Dabei werden *organisatorische Kontexte*, wie die Personal- und Machtstruktur, die Tradition und Geschichte, Entscheidungs- und Aufgabenstrukturen sowie Verwaltungswege einer Organisation (s.o.; vgl. auch Hall/Spencer-Hall 1982: 330 ff.), als intermediäre Handlungsbedingungen und damit als Bindeglied zwischen situativen und strukturellen Kontexten aufgefasst (Wirth 1999: 135). Ebenso kann es *zwischen* Organisationen zu Aushandlungsprozessen kommen, wobei einerseits gemeinsame soziale Welten, wie die Branche, als verbindende, andererseits verschiedene Organisationsstrukturen als konfligierende Handlungsbedingungen wahrgenommen werden (Strauss 1982a; O'Toole/O'Toole 1981).

Eine Schlüsselrolle in intra- und interorganisationalen Aushandlungsprozessen nehmen sogenannte *bridging agents* ein, die als Grenzgänger zwischen sozialen Welten agieren und ideologische Differenzen kanalisieren (vgl. Strauss 1978b: 123). Der Zugang zu anderen sozialen Welten ermöglicht ihnen einen Informationsfluss, der normalen Grenzstelleninhabern verwehrt ist. Damit stellen *bridging agents* eine besondere Form der *boundary spanners* dar, die im Zusammenhang interorganisationaler Beziehungen als Katalysator und Gatekeeper von Informationen, aber auch als legitime Verhandlungspartner und Interessenvertreter verstanden werden (vgl. Aldrich/Herker 1977: 220 ff.). Durch Interaktion transformieren, d.h. interpretieren und übersetzen *bridging agents* Handlungsbedingungen in Handlungsoptionen, schaffen damit Eindeutigkeit und Kontrolle über die Situation und generieren Praktiken, die als Kontexte in Folgehandlungen eingehen. Gleichwohl vertreten sie auch Eigeninteressen, z.B. indem ihre Karrieren an das Fortbestehen einer Handlungsarena gekoppelt sein können (Clarke 1991). Zudem müssen sie nicht selten inter- und intrapersonelle Konflikte austragen, indem sie verschiedene Interessen vertreten und dabei oft in widerstrebende Verpflichtungsbeziehungen eingebunden sind (vgl. O'Toole/O'Toole 1981: 34).

2 Public Private Partnership im Kontext: Ein Analyserahmen

Um PPPs aus Sicht der Negotiated Order Theory zu analysieren, wird zunächst der Kontext näher bestimmt, in dem öffentliche und private Akteure kooperieren. Kontexte werden – wie oben bereits eingeführt – zwischen strukturellen, situativen und organisationalen

unterschieden: Der *strukturelle Kontext* von PPPs ist geprägt durch Handlungsbedingungen und Legitimationsstrukturen der öffentlichen und privaten Welt. Dabei werden der öffentlichen Welt nach LaPalombara (2001: 557) Zieldiffusität, Rechenschaftspflicht und Passivität sowie die normative Ausrichtung als strukturelle Merkmale zugeschrieben. Analog erkennt Gray (1989: 254) insbesondere politische, finanzielle und ideologische Barrieren im Handeln öffentlicher Akteure. Akteuren der privaten Welt wird dagegen oft eine rein ökonomische, nutzenmaximierende Handlungsrationalität unterstellt (vgl. LaPalombara 2001: 557). Diese Differenzierung erscheint im Kontext von PPP jedoch naiv, denn beiden Akteuren mangelt es im Vorfeld einer Kooperation häufig an Orientierung: So steht der öffentliche Partner unter einem vielseitigen Legitimationsdruck, indem von ihm zum einen effizientes Handeln in Zeiten knapper Kassen (Harms/Reichard 2003), zum anderen politische Gestaltungsfähigkeit erwartet wird (Naschold 1997). Aber auch der private Partner steht in einem (globalen) Kosten-, Qualitäts- und Imagewettbewerb um Kunden und Ressourcen, wobei die Legitimität seines Handelns nicht allein an seinem ökonomischen Erfolg gemessen wird. Trotzdem gibt es wichtige (strukturelle) Differenzen zwischen öffentlicher und privater Welt, die sich im Aushandlungsprozess einer PPP widerspiegeln. Auf welche Weise dies geschieht werden die Fallstudien beispielhaft deutlich machen.

Der *situative Kontext* einer PPP variiert je nach Ausgangslage der Partner im Vorfeld einer Kooperation. Er wird gespeist von „member factors“, d.h. Hintergrund und Interessen der (individuellen und kollektiven) Vertreter der öffentlichen und privaten Welt, sowie „process factors“, d.h. Beziehungen und Interdependenzen, die sich im Aushandlungsprozess ergeben (Gray 1989: 261 ff.). In der PPP-Diskussion werden häufig nur erstere erwähnt: So besteht, laut Umfragen, bei *privaten Partnern* das Interesse, durch PPP Zugänge zum Markt zu erleichtern, Verfügungsrechte zu sichern, das Eigenkapitalrisiko zu vermindern, aber auch das Image zu verbessern und die Kommunikation mit Entscheidungsträgern der Verwaltung anzuregen. *Öffentliche Partner* sehen in PPP dagegen die Möglichkeit, privates Kapital zu binden, Investitionen zu fördern und ebenfalls ihr Image zu verbessern, aber auch Aufgabenentlastung, Rationalisierungs- und Professionalisierungseffekte zu erzielen (Budäus/Grüning 1997: 56; Kirsch 1996: 1, 118 ff.; Clemens-Ziegler/Loock 1998: 3). Der Aushandlungsprozess selbst wird dagegen selten als Kontextbedingung für Kooperationen untersucht. Dies soll explizit in den Fallstudien geschehen. Zunächst bedarf es jedoch einer Klärung des organisationalen Kontextes, in den der Aushandlungsprozess einer PPP eingebettet ist.

Der *organisationaler Kontext* nimmt, wie erwähnt, eine vermittelnde Stellung zwischen strukturellen und situativen Bedingungen einer PPP ein. Für die meisten PPPs ist ein hoher Formalisierungsgrad kennzeichnend, der insbesondere in den Legitimationsstrukturen der öffentlichen Welt, aber auch (privater) Großorganisationen begründet liegt. Typische Ausprägungen der Formalisierung sind Verträge und Verfahren. Der *Vertrag* stellt ein konstitutives Merkmal von PPP-Kooperationen dar: Er regelt formell die Ziele, den Ressourceneinsatz und Zeitplan sowie Haftungsangelegenheiten der Kooperation und gilt daher insbesondere bei komplexen, voraussetzungsvollen Beziehungen, wie zwischen öffentlichen und privaten Organisationen, als rationale Institution, die für beide Parteien verständlich und allgemeinverbindlich ist (vgl. auch Jepperson 1991: 144 ff.; Meyer/Rowan 1983: 345 ff.). Verträge werden – von öffentlicher Seite – gar als (einzig) legitime „Handlungsform“ im Kontext kooperativer Arrangements bezeichnet, indem sie eine „regulierte Selbstregulierung“ ermöglichen (Hoffmann-Riem 1989: 61; Schuppert 1997: 119). Sie stellen damit sog. „boundary objects“ dar, da sie Handlungsspielräume an den Grenzen sozialer Welten in einer gemeinsamen Arena definieren (vgl. Clarke 1991: 133 f.). Dabei finden für PPPs zahlreiche Vertragstypen Anwendung, die aus „fremden“ Kontexten entlehnt wurden, z.B. Treuhänder-, Regulierungs- und Finanzierungsverträge; aber auch Satzungen und Gesellschaftsverträge (vgl. Muthesius 1997: 179 ff.; Schuppert 1997). Dem Vertrag geht meist ein Kooperationsantrag vom privaten Partner voraus, der vom öffentlichen Partner in einem formellen *Verfahren* einer Eignungsprüfung unterzogen wird (vgl. auch Tettinger 1997: 140 f.). Verfahren sind im PPP-Kontext als Spezifikum der öffentlichen Welt zu sehen, indem sie Verwaltungsvorgänge, wie z.B. eine Antragsprüfung, institutionalisieren und damit administratives Handeln autorisieren (vgl. auch Neuberger 1997: 496 ff.). Sie erfüllen damit idealiter eine Doppelfunktion, indem sie zugleich die effiziente Abwicklung und formelle Legitimation von Verwaltungshandeln sicherstellen.

Doch sind in der Praxis Verträge und Verfahren nur unzureichende Mittel der Koordination. So können beispielsweise öffentliche Partner im Vereinbaren von PPPs nur selten auf Musterverträge und Vertragsmodelle zurückgreifen. Selbst wenn diese existieren, stellen sie lediglich „Skizzen“ dar und enthalten keinerlei inhaltliche Vorgaben für eine PPP (vgl. Kirsch 1996: 220; Tettinger 1997: 131). Ähnlich verhält es sich mit formellen Verfahren: Zwar liegen für Praktiker in öffentlichen und privaten Organisationen zahlreiche Richtlinien, Grundsätze und Entscheidungshilfen bereit, doch sind insbesondere öffentliche Akteure mit der Bearbeitung fach- und problemspezifischer Vorhaben häufig überfordert, zumal wenn Ergebnis- und Effizienzdruck sehr hoch sind (vgl. Tettinger 1997). An dieser Stelle entsteht

somit ein Widerspruch zwischen dem Bedarf an komplexen Regelungsinstrumenten und der Komplexität der Handhabung dieser Instrumente. Eine, insbesondere im Verwaltungsrecht diskutierte Praxis zur Lösung dieses Problems stellt die sogenannte *Verfahrensprivatisierung* dar: Demnach wird der private Partner beauftragt, die Eignungsprüfung seines Kooperationsantrages selbst vorzunehmen. Unter Beachtung von „Rechtmäßigkeit“ und „Optimalität“ im Verwaltungshandeln übernimmt der öffentliche Partner lediglich die „Ergebnisverantwortung“, indem er für den möglichen Misserfolg einer Kooperation gegenüber Dritten gerade steht (vgl. Hoffmann-Riem 1989: 5, 46). Die Legitimität dieser Praxis wird allerdings in Frage gestellt, indem die Grenzen zwischen effizienter Abwicklung und bürokratischer Willkür verschwimmen (vgl. ähnlich zu Baugenehmigungsverfahren Benz/Seibel 1992). In der Rechtspraxis wird dagegen informelles Verwaltungshandeln dieser Art als legitim im Sinne „brauchbarer Illegalität“ anerkannt (vgl. Treutner 1992: 70 ff.).

Allgemeiner deutet sich ein Spannungsverhältnis zwischen Formalität und Informalität, Effizienz und Legitimität im Verwaltungshandeln, insbesondere in der Vereinbarung neuartiger Arrangements, wie PPP, an. In ähnlicher Weise stellte bereits die Implementationsforschung der 80er Jahre fest, dass dezentrale Politiksteuerung einhergeht mit der Entkopplung von Planung und Durchführung bzw. Norm und Wirklichkeit im Policy Process – ein Phänomen, das traditionell als „Vollzugsdefizit“ abgehandelt wurde (vgl. Mayntz 1980: 236 ff.; Dose 1986: 1). Im Folgenden wird jedoch deutlich, dass Planung und Umsetzung politischer Instrumente – wie PPP – durchaus aufeinander bezogen bleiben, wobei sich Praktiken herausbilden, die es den Partnern ermöglichen „to get things done“. Welche Praktiken das sind, auf welchen Regeln sie basieren und welche Rolle Akteure der öffentlichen und privaten Welt in deren Aushandlung spielen, sollen die Fallstudien exemplarisch zeigen.

3 Empirische Analyse der Aushandlung von Public Private Partnerships

Im Folgenden werden drei Entwicklungspartnerschaften der GTZ und deren Aushandlung aus Sicht der Negotiated Order Theory analysiert. Die Analyse basiert auf qualitativen Interviews mit öffentlichen und privaten Verhandlungspartnern, die einen retrospektiven Einblick in die Aushandlungsprozesse ermöglichen. Ergänzt wurden die Interviews um Recherchen von Projektunterlagen, Evaluationen und Artikeln, die u.a. Einblick in Historie, fachlichen Kontext und Akteursbeziehungen der jeweiligen Kooperationen geben sollen. Der paradigmatische Hintergrund dieser Methode ist die Grounded Theory, mit der induktiv

Theorien über soziale Phänomene entwickelt werden. Vom methodischen Ideal der Grounded Theory wird hier insofern abgewichen, als dass die Negotiated Order Theory als konzeptionelle Vorlage bereits Anwendung findet und den Blick auf die (in)formelle (Aushandlung der) Ordnung einer PPP lenkt. Zunächst werden jedoch strukturelle und organisationale Kontexte der Aushandlung von PPPs in der Arena der Entwicklungszusammenarbeit näher vorgestellt.

3.1 Struktureller Kontext: Das PPP-Programm des BMZ

Ziel des 1998 gestarteten PPP-Pilotprogramms des BMZ⁴ ist es, „best practices“ für die Integration von Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft in die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (kurz: EZ; früher: Entwicklungshilfe) zu sammeln. Damit soll die öffentliche EZ entlastet und deren Image gleichzeitig aufgebessert werden. Hintergrund dieser Zielsetzung sind zum einen der sinkende Bundeshaushalt für EZ, zum anderen die anhaltende Legitimitätskrise der traditionellen deutschen Entwicklungshilfe, deren bürokratischer Apparat einerseits, deren Erfolglosigkeit in manchen Feldern, z.B. Armutsbekämpfung, andererseits in der Kritik gestanden haben (vgl. auch Eberlei et al. 2001; Engels 2000). Partnerländer sollen durch privates Engagement an Standortattraktivität und technischem Know-how gewinnen. Der private Partner kann schließlich – so die Zielsetzung – vom lokalen Know-how und Kontakt Netzwerk der EZ und von seiner Imagepflege profitieren (vgl. Pallmann 2001; Hardenberg 2001; Engels 2000; BMZ 2000: 8 f.; Betz 2001: 37).

Projekte im Rahmen des PPP-Programms werden dann gefördert, wenn sie betriebswirtschaftlich und entwicklungspolitisch sinnvoll erscheinen und für beide Parteien einen zusätzlichen Nutzen versprechen. Sie sollen bis zu drei Jahre laufen, wobei das BMZ maximal 125.000 Euro/Jahr bzw. 50% der Kosten zusteuert. Es handelt sich damit um eine kleinteilige, kurzfristige und freie Förderung, die sich unbürokratisch handhaben lässt. Damit trägt das BMZ dem Legitimationsdruck, unter dem die EZ steht, Rechnung. Andererseits wurde von Vertretern der „traditionellen EZ“ wiederholt angemahnt, dass mit PPP keine Auslandsinvestitionen in attraktive Billiglohn-Länder subventioniert und dabei benachteiligte Regionen, wie z.B. Afrika, außen vor gelassen werden dürften (vgl. Engels 2000; Betz 2001).

Insgesamt wurden im Rahmen des Programms bis 2001 408 Projekte mit 56,4 Mill. Euro an öffentlichen (=38%) und 92,7 Mill. Euro an privaten Mitteln (=62%) umgesetzt (BMZ 2001: 2). Wesentlichen Anteil daran trägt die GTZ, die neben anderen mit der Durchführung des BMZ-Programms betraut ist und allein 215 PPP-Projekte bis 2001 umsetzte. Dabei begleitet und finanziert die GTZ Fachberatungen, Pilot- und Ausbildungsmaßnahmen, z.B. zur Einführung neuer Produkte, Qualitätskontrolle oder Zertifizierung von Umwelt- und Sozialstandards im Partnerland bzw. Zulieferbetrieb (GTZ 2002a). Die Leistung der GTZ umfasst neben der Finanzierung auch die Bereitstellung von Teams und Experten sowie die Herstellung von Kontakten mit Verantwortlichen vor Ort. Die Projekte finden Anschluss an

⁴ Hier wird lediglich das PPP-Pilotprogramm des BMZ von 1998-2001 betrachtet.

klassische Praxisfelder der GTZ, wie Energie, Umweltmanagement, Berufsbildung und Infrastruktur.

3.2 Organisationaler Kontext: Das Antragsverfahren der GTZ

Die Abwicklung eines PPP-Projektes erfolgt in der GTZ (formell) nach dem traditionellen Antragsprinzip und ist in mehrere Phasen unterteilt: Zunächst geht ein formloser Projektantrag (Vorschlag) in das zentrale PPP-Büro der GTZ ein, der die Ziele des privaten Partners grob umreißt. Dieser wird von sog. Regionalteams innerhalb von zwei Wochen (!) begutachtet und angenommen oder abgelehnt. Daran schließt die gemeinsame Ausarbeitung eines Konzeptes unter Beteiligung eines GTZ-Mitarbeiters und der Unternehmensvertretung an, was in einem Statusbericht fixiert wird. Dieser Statusbericht enthält die Ziele und Leistungen der Partner sowie die personellen und finanziellen Rahmendaten für die Durchführung des Projektes. Nach der endgültigen Entscheidung seitens der GTZ wird das Projekt in einem Kooperationsvertrag festgesetzt, der sowohl von einem GTZ-Vertreter als auch ggf. der Rechtsabteilung des Unternehmens geprüft wird. Der Statusbericht wird an den Vertrag angehängt und dient gleichzeitig als Planungsgrundlage für die anschließende Umsetzung durch den privaten Träger. Dieser hat halbjährliche Fortschrittsberichte und einen Endbericht abzuliefern, die vom zuständigen Projektleiter der GTZ überprüft, kommentiert und für den Gesamtbericht an das BMZ zusammengestellt werden (vgl. GTZ 1999a; BMZ 2000).

Nachträglich entscheidet das BMZ über die Zulässigkeit und Effektivität einer Förderung. Dabei werden zunächst fünf Zulässigkeitskriterien geprüft, die auch den Partnerunternehmen bereits im Voraus zugänglich sind (vgl. GTZ 1999b): Erstens soll der finanzielle und personelle Eigenbeitrag des Unternehmens am Projekt signifikant und die betriebswirtschaftliche Rentabilität absehbar sein. Zweitens soll das Projekt mit entwicklungspolitischen Zielvorgaben übereinstimmen (Kompatibilität), d.h. die Entwicklung des Partnerlandes fördern sowie umwelt- und sozialverträglich sein. Drittens sollen sich die öffentlichen und privaten Beiträge zur Maßnahme ergänzen (Komplementarität), so dass die Ziele beidseitig kostengünstiger, wirksamer und schneller erreicht werden können. Viertens soll zur Eindämmung von Mitnahmeeffekten die Beteiligung der GTZ am Projekt nur die Leistungen umfassen, die nicht vom Unternehmen selbst – aus betriebswirtschaftlichem Interesse oder gesetzlicher Pflicht – allein erbracht worden wären (Subsidiarität). Fünftens sind das Antragsverfahren transparent und die Auswahlkriterien einheitlich zu machen sowie Mehrfachförderungen zu vermeiden (Wettbewerbsneutralität). Seit einiger Zeit misst das

BMZ auch die Qualität der Projekte nach folgenden Zusatzkriterien (vgl. BMZ 2002b): Breitenwirksamkeit und Strukturbildung, Projektgröße, Schwierigkeitsgrad des Partnerlandes, Langfristigkeit des Engagements, Verhältnis öffentlicher vs. privater Beitrag, Verzahnung mit anderen Maßnahmen, Innovationsgrad und Laufzeit des öffentlichen Beitrags (vgl. auch BMZ 2002a).

Dieses Verfahren stellt einen Versuch dar, vielseitige Anforderungen an das PPP-Programm zu vereinbaren. Zum einen soll mit der zweiwöchigen Erstbegutachtungsphase eine *effiziente* Abwicklung erreicht, zum anderen die *legitime* Passfähigkeit des Vorhabens mit zahlreichen entwicklungspolitischen Zielen sichergestellt werden. Dieser Anspruch wirft etliche Fragen auf: Wie ist der *private Partner* in der Lage, die vielen entwicklungspolitischen Kriterien zu beachten, auf die er sich bereits im Antrag beziehen muss? Wie kann wiederum der *öffentliche Partner* die betriebswirtschaftlichen Ziele und Leistungen des privaten Partners im Vorfeld – zumal in der Kürze der Zeit – beurteilen und damit eine fundierte Einschätzung des Vorhabens hinsichtlich Rentabilität, Komplementarität und Subsidiarität geben? Und wie können überhaupt sämtliche Kriterien (formell) auf je spezifische Projektvorhaben angewandt werden bzw. wie ließe sich eine (informelle) Anpassung der Kriterien (nach außen) legitimieren? Diese Fragen gilt es in den drei Fallstudien exemplarisch zu beantworten.

3.3 Drei Entwicklungspartnerschaften mit der GTZ⁵

Fall A: Qualifizierung von Textilarbeitern in der Türkei

(a) *Projekthalt und situativer Kontext:* Diese PPP-Maßnahme hatte zum Ziel, Textilarbeiter in der Türkei zu qualifizieren und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Textilindustrie des Landes zu stärken. Projektträger war der deutsche Textilhersteller Brandt. Brandt erhoffte sich von der reinen Lohnarbeit in das Vollgeschäft im Land umzusteigen, um den wachsenden Anforderungen an Kosteneffizienz, Qualitätsniveau und Beschaffungssicherheit in der Textilbranche zu genügen. Zu dem Zweck war Brandt mit seinem dort ansässigen Zulieferer TCX ein Joint Venture eingegangen. Kern des Joint Ventures war der Bau eines Fabrikgebäudes und Maschinenparks in der Region. Um dessen Auslastung zu sichern, sollten im Rahmen der PPP das lokale Produktivitätsniveau und die Qualitätsstandards angehoben werden. Durch die Maßnahme wurden 600 Fach- und Führungskräfte (davon 400 für den Eigenbedarf von Brandt/TCX) im Zeitraum von drei Jahren geschult. Brandt war für die Entwicklung der Curricula und die Durchführung der Schulungen verantwortlich. Dabei wurde ein dualer Ansatz verfolgt, indem die

⁵ Die Namen der Partnerunternehmen und individuellen Akteure wurden geändert.

Auszubildenden von einer lokalen Berufsschule theoretisch und dem lokalen Partner TCX praktisch unterrichtet wurden. Die GTZ leistete finanzielle Beiträge in Höhe der Mehraufwendungen für die Firma Brandt (gegenüber der Eigenausbildung) und förderte die Zertifizierung von TCX nach ISO 9000 bzw. Öko-Tex Standard 100. Das Projekt wurde erfolgreich abgeschlossen. Sowohl die Produktivität des Zulieferbetriebes als auch das Ausbildungsniveau in der Region konnten erheblich verbessert werden.

(b) *Analyse des Aushandlungsprozesses:* Schlüsselfigur und Initiator des Projektes war Jürgen Conrad. Conrad arbeitete seit vielen Jahren als Textilberater für verschiedene Unternehmen und war in dieser Funktion auch für die GTZ bereits in einem Vorläuferprogramm tätig. Als dieses abgeschlossen war, suchte Conrad nach neuen Einkommensquellen, wobei er seinen Klienten Bruno Gerst, Geschäftsführer von Brandt, gewinnen konnte, die PPP-Förderung für sein Investitionsvorhaben in der Türkei zu nutzen. Das heißt, keiner der Vertragsparteien Brandt und GTZ, sondern ein Intermediär (Conrad) leitete das Projekt in die Wege:

Das sollte zunächst ohne die GTZ laufen und wäre auch in ähnlicher Form gelaufen, aber durch die Förderung haben wir eine breitere Möglichkeit bekommen. (J. Conrad)

Conrad kontaktierte Willi Rohde, einen Textilexperte der GTZ, den Conrad bereits vom Vorläuferprogramm kannte. Die beiden Verhandlungspartner waren sich schnell einig: Berufsbildung in ländlichen Regionen ist entwicklungspolitisch relevant, eine Förderung daher legitim und zudem Erfolg versprechend, da Bruno Gerst auch ohne (!) die Förderung (mit Erfolgsaussicht) investiert hätte. Dieser Umstand hätte formell gegen den Grundsatz der Subsidiarität verstoßen, so dass ein lokaler Bildungspartner – eine Berufsschule – einbezogen werden musste, deren Finanzierung die GTZ übernehmen sollte.

Das wurde von Anfang an geprüft: [...] Die Suche nach dem Bildungspartner hat der Geschäftsführer von TCX übernommen. Dann habe ich das überprüft, für gut befunden, so dass wir sicher sein konnten, dass das, was im Antrag steht, auch vorhanden ist. Und später war Herr Rohde mit unten und hat sich das alles angesehen. (J. Conrad)

Rohde verfasste schließlich in kurzer Zeit den Statusbericht, der vorsah, dass die GTZ ausschließlich als *finanzieller Förderer* auftritt, während Brandt und Conrad die gesamte Projektvorbereitung und -durchführung übernahmen. Diese Kompetenzverteilung geht im Wesentlichen auf Conrad zurück, der es verstand, gezielt Vorentscheidungen herbeizuführen – angefangen mit der Wahl des privaten Projektpartners bis hin zur Einbindung des externen Bildungspartners. Damit gelang es ihm, den Aushandlungsprozess in seinem Sinne vorzustrukturieren und die PPP für seinen Klienten Brandt zuzuschneiden. Abstimmungen

zwischen Brandt und Rohde gab es zwar auch in der Phase der Projektentwicklung, doch wurde durch Conrad gute Vorarbeit geleistet. Seine Rolle sieht er so:

Brandt hätte von dem Programm [PPP] nie etwas erfahren, wenn ich nicht gewesen wäre. Vor allem die kleinen und mittleren Betriebe wissen nicht mal, dass es dieses Programm gibt. Natürlich wird das Programm in der Presse oder bei der IHK verbreitet; aufgenommen wird es aber nicht. Der Unternehmer ist [...] zu beschäftigt, um sich darüber Gedanken zu machen. (J. Conrad)

Dabei agierte Conrad als Anträger und Prüfer gleichzeitig, indem er – nach gezielter Auswahl eines potenziellen privaten Partners – ein Förderkonzept fertigte, das beiden Parteien entsprach. In dieser Weise entstanden in der Folge zahlreiche PPP-Projekte mit Conrad, wobei Conrad aus der Rolle des Vermittlers hinaustrat und vielmehr als Vertreter seiner selbst, als Vertreter seiner eigenen Projekte Karriere machte. Conrads Legitimität lag jedoch weiterhin in seiner Rolle als Vermittler begründet. Dabei folgte er einer bewährten Strategie:

Bei anderen Projekten hat er diese Rolle übernommen: Er hat für die Unternehmen analog zum Brandt-Modell das Konzept erarbeitet. Das kam auch ziemlich fertig hier an, und so brauchte man nicht mehr viel machen. Dadurch dass er die GTZ schon so lange kennt und er viel für uns gemacht hat, tut er sich da leichter als ein gewöhnlicher Consultant. (W. Rohde)

Es liegt hier eine Variante der Verfahrensprivatisierung vor, wobei nicht das Verfahren selbst, sondern bereits der Antrag „privatisiert“ wird. Kraft seiner Erfahrung als bridging agent zwischen öffentlicher und privater Welt sowie als Fachmann im Textilsektor nimmt Conrad die Eignungsprüfung bereits mit Verfassen des Antrags vorweg. Conrad kann so den Abstimmungsbedarf im ordentlichen Prüfungsverfahren reduzieren, ohne dieses außer Kraft zu setzen. Insofern ist es auch verständlich, dass Rohde seinem Gegenüber bereitwillig die Initiative überließ – schließlich bestand stets die Möglichkeit einer einseitigen Ablehnung seitens der GTZ. Das „System Conrad“ hatte – gerade in der Anfangszeit des PPP-Programms – insgesamt großen Erfolg, wurde aber GTZ-extern eher als Ausnahme der Regel gehandelt.

Fall B: Zertifizierung von Schuhherstellern in Indien

(a) *Projekthalt und situativer Kontext:* In dieser PPP-Maßnahme ging es um die Einführung von Sozialstandards in der Schuhindustrie in Indien. Partner war das deutsche Schuhhandelshaus Reinhard. Sozialstandards rückten zur Zeit der Projektentstehung auf die Agenda sowohl der Entwicklungs- als auch Unternehmenspolitik, u.a. nachdem Protestaktionen von NGOs hinsichtlich der Arbeitsbedingungen in Zulieferbetrieben viele Konsumenten zu kritischem Kaufverhalten bewegen konnten. Dieses Projekt hatte zum Inhalt, acht (von Reinhard) ausgesuchte Lieferanten in Indien zu auditieren und zu zertifizieren. Zu diesem Zweck wurden (bereits im Vorfeld des Projektes) Teams in Deutschland und Indien

mit Mitarbeitern der GTZ und Reinhard gebildet. Diese erstellten Schulungsunterlagen und präsentierten diese den Zulieferern vor Ort. Dabei wurde von beiden Seiten die Strategie verfolgt, Sozialstandards schrittweise zu etablieren: So wurde zwischen sofort umsetzbaren (Kinderarbeit, Zwangsarbeit), entwickelbaren (Gesundheitsschutz, Verbot Diskriminierung, Begleitmaßnahmen) und perspektivischen (Lohnanpassung, Koalitionsfreiheit, Arbeitszeit) Standards unterschieden. Am Projektende wurden sieben von acht Zulieferern zertifiziert.

(b) Analyse des Aushandlungsprozesses: Der Kontakt zwischen GTZ und Reinhard ergab sich im Anschluss an eine Sitzung der Außenhandelsvereinigung des deutschen Einzelhandels (AVE), die Sozialstandards zum Thema hatte und zu der die GTZ eingeladen wurde. Beide Parteien standen – aus verschiedenen Gründen – unter hohem Handlungsdruck: Die GTZ musste mit der eben erfolgten Einführung des PPP-Programms Erfolge nachweisen; Reinhard wiederum musste schnell reagieren, nachdem in Folge einer NGO-Aktion die Umsätze zurückgegangen waren. Das Kooperationsinteresse war hoch, jedoch hatten Reinhard – vertreten von Vorstand Ottfried Sprissler – und die GTZ – in Person von Textilexperte Hartmut Lüdecke – keine Vorerfahrungen mit der (kooperativen) Umsetzung von Sozialstandards:

Nach dem ersten Kontakt ist relativ viel Zeit ins Land gegangen, da wir heftig aneinander vorbeigeredet haben: Es war schwierig zu verstehen für die GTZ, was wir wollen, was uns wichtig ist, und auf unserer Seite zu verstehen, was die GTZ mit PPP meint. Es war alles sehr unklar. (O. Sprissler)

Anders als im ersten Fall stand kein Vermittler zur Verfügung, kein Experte für die Belange beider Parteien. Für beide Partner schien es daher wichtig, sich insbesondere *inhaltlich* über die Kooperation klar zu werden. So eigneten sich Sprissler und Lüdecke Kenntnisse über die Materie Sozialstandards an und entwickelten ein Expertenwissen, auf das die gemeinsame Projektentwicklung – vom gemeinsamen Antrag bis zum Vertrag – aufsetzen konnte. Das administrative Verfahren der Beantragung, Prüfung und vertraglichen Vereinbarung verlor gleichsam seine strukturierende Funktion, indem es ein Vorwissen auf beiden Seiten voraussetzte, das im Feld Sozialstandards nicht gegeben war. Die gesamte vorvertragliche Phase diente eher als Gelegenheitsfenster für inhaltliche Auseinandersetzungen:

Wie weich kann ich das handhaben, was kann ich mir gegenüber den Verbrauchergruppen, den Konsumentengruppen nicht mehr erlauben? Wo ist die Grenze? Die ist nicht definiert. Dazu kommen noch die nationalen Gesetzgebungen. Dieses muss ich immer im Einzelfall abwägen: Habe ich da einen Knackpunkt nach außen, in der Außenwirkung? Das war eigentlich der schwierigste Punkt. (H. Lüdecke)

Ein Ergebnis dieser Debatte war die Auffächerung der Sozialstandards in sofort umsetzbare, entwickelbare und perspektivische. Dieser Kompromiss brachte jedoch auch die GTZ unter

Legitimationsdruck. Im Laufe der Projektvorbereitung suchte Lüdecke daher gezielt Kontakt mit NGOs, um die Legitimationsgrundlage des Projektes zu stärken, bekam jedoch keine Unterstützung. Schließlich wurde, ohne Beteiligung der NGOs, der endgültige Vertrag zwischen Reinhard und der GTZ geschlossen, der eine hälftige Kostenteilung für das eingesetzte Personal und die Schulungsmaterialien vorsah und damit den stark kooperativen Charakter der PPP symbolisierte. In ihrer Wirkung gleicht diese PPP also einem *Joint Venture* und kommt so dem PPP-Ideal sehr nahe. Die Vorarbeit dazu fußt auf einer Abgrenzung zum damals dominanten politischen Diskurs um die Durchsetzung von Sozialstandards, was folgende Zitate der Akteure – in Rückblick auf das Projekt – verdeutlichen:

Ich würde mir wünschen, dass von Seiten der Öffentlichkeit und auch der NGOs insbesondere ein bisschen mehr Realitätssinn in die ganze Argumentation kommt und die wirklichen Verhältnisse insgesamt realistischer beurteilt würden. (O. Sprissler)

Angesichts dessen, was jetzt an Diskussion stattfindet, ist man hier auch schon ziemlich abgestumpft. Die NGOs sollten eigentlich ihre Ressourcen und ihre Kraft in eine andere Richtung lenken, nämlich in die positive. Und nicht immer nur draufhauen. (H. Lüdecke)

Mit dieser Abgrenzung war eine Verständigungsbasis geschaffen worden, die sowohl eine projektbezogene als auch eine projektübergreifende bzw. fortsetzende Zusammenarbeit möglich machte, wenn auch nicht (immer) in konkreter Projektform.

Fall C: Qualitätssteigerung von Kaffee in Peru

(a) *Projekthalt und situativer Kontext:* Das dritte Projekt hatte das Ziel, die Qualität des Kaffees in Peru zu erhöhen, um zum einen den Preisabschlag des Landes auf der Weltkaffeebörse zu verringern, zum anderen Kaffee aus Peru als Qualitätsprodukt zu etablieren. Projektpartner der GTZ war der deutsche Kaffeeröster Intercafé, der bereits seit Jahren in Peru investierte. Obwohl die natürlichen Gegebenheiten zum Kaffeeanbau in Peru günstig waren, konnte bisher kein hoher Qualitätsstandard für den Export erreicht werden. In Zusammenarbeit mit der lokalen Kaffeekammer, einer Anbauergenossenschaft und der Normkontrollbehörde sollte nun ein landesweites Preissystem durchgesetzt werden. Die PPP sollte dafür den Rahmen festlegen und durch Schulungen von Personal wichtiger Kaffeeexportfirmen einen Multiplikatoreffekt erzielen. Zu diesem Zweck wurde unter Anleitung eines Experten ein Qualitätslabor (gleichzeitig Schulungszentrum) vor Ort errichtet. Die GTZ übernahm die Finanzierung der lokalen Fachkräfte und der Sachgüter; Intercafé bezahlte den Experten. Als dritter Vertragspartner trat die lokale Kaffeekammer auf, die u.a. ihre Räume sowie einheimisches Servicepersonal für das Qualitätslabor und die Schulungen zur Verfügung stellte. Das Projekt lief erfolgreich und bewirkte eine erhebliche Senkung des Preisabschlages.

(b) *Analyse des Aushandlungsprozesses:* An der Entstehung dieses Projektes waren drei Personen entscheidend beteiligt: Hartmut Lorenz, Fachplaner und Agrarexperte der GTZ; Werner Müller, Leiter der Abteilung Corporate Affairs bei Intercafé; und Stefan Gorowsky, freier Gutachter und Kaffeeexperte. Die Geschichte des Projektes reicht einige Zeit zurück. Bereits fünf Jahre vor Beginn dieser PPP kam es zu ersten lokalen Kontakten zwischen Lorenz und Müller in Peru, als es darum ging, in einer *ersten Projektphase* Bauern in der Region im Anbau von Biokaffee zu schulen. Doch weder die GTZ noch das BMZ waren bereit in dieser Zeit, eine Kooperation mit einem Privatunternehmen zu unterstützen, nicht zuletzt weil die GTZ erheblichem Druck von Seiten einer NGO ausgesetzt war.

Wir sind aber in Kontakt geblieben. Intercafé hat die Aktivitäten der GTZ beobachtet und war sehr angetan. Nach drei Jahren, in der zweiten Phase, haben wir einen Mitarbeiter zusätzlich mit reingenommen, der von Intercafé bezahlt worden ist. Das war der Herr Gorowsky. Der hat zwar einen GTZ-Vertrag gehabt, aber das Geld kam von Intercafé. (H. Lorenz)

Für eine Weiterführung dieses Sektorvorhabens bedurfte es jedoch bilateraler Mittel des BMZ, die nach Ende der *zweiten Phase* nicht mehr zur Verfügung standen. Zur selben Zeit wurde das PPP-Programm gestartet, womit sich für Lorenz, der für die Sektorplanung zuständig war, eine neue Option eröffnete. Dankbar zeigte sich das PPP-Büro, das bereit war, die *dritte Phase* – diesmal unter dem Dach des PPP-Programms – zu unterstützen. Insofern stellte das PPP-Programm – auch aus Sicht der Akteure – ein *Vehikel zur Fortführung einer bestehenden Kooperation* dar. Den PPP-Antrag sowie die Detailplanung in der dritten Phase überließ Lorenz dem Experten Gorowsky, der bereits vor Ort das Vorgängerprojekt betreute:

Die Planung haben wir sowieso schon vorher gemacht, was wichtig ist. Insofern war es dann auch relativ einfach, für das PPP-Büro einen Projektvorschlag zu schreiben. Der Gorowsky hat das im Wesentlichen gemacht, aber der Müller hat ihn dann offiziell durchgelesen und ihn dann ganz offiziell auch an das PPP-Büro geleitet (H. Lorenz)

Er [Gorowsky] hatte den Vorteil, dass er die Internas der GTZ und auch die richtige Diktion der GTZ viel besser kannte als ich. Das heißt, er kann den Projektvorschlag viel passgenauer machen, als wenn ich mir da was zusammen gebastelt hätte. (W. Müller)

Hier wird deutlich, dass dem eigentlichen Antragsverfahren eine Vorverständigung vorausging, in der bereits eine Einigung über das Projektvorhaben erzielt wurde. Diese verpflichtete die Projektpartner zur Kooperation, während der (formelle) Antrag – und ebenso der Vertrag – lediglich eine Absicherung des Projektes nach außen darstellte und in dieser Funktion im Sinne der Verfahrensprivatisierung Gorowsky überlassen werden konnte. In sofern bleibt der Vertrag jedoch gleichzeitig notwendiger, legitimer Bestandteil der Kooperation:

Ja, es gibt einen PPP-Vertrag. In den Projekten vorher hatten wir das nicht nötig. Da haben wir es einfach per Briefwechsel gemacht. Das ist eine Sache, die das PPP-Büro jetzt übernimmt, und dann bin ich eigentlich nicht mehr eingeschaltet. (H. Lorenz)

Alle Beteiligten, die am Tisch gesessen haben, haben gesagt, wir wollen das Projekt, wobei die GTZ verständlicherweise ein paar Formalitäten einhalten muss. Und diese Dinge müssen eingehalten werden, ohne dass wir da Einfluss zu nehmen brauchen. (W. Müller)

Die Verhandlungspartner Lorenz und Müller sehen demnach ihre Rollen in der Vorverständigung, nicht in der formellen Absicherung des PPP-Projektes. Allerdings gibt es Rückkopplungen zwischen beiden Ebenen, sobald ein Abstimmungsbedarf entsteht. Damit gehen wiederum organisationsinterne Aushandlungsprozesse einher, die jedoch bewusst vom externen Verständigungsprozess abgeschirmt werden, um Kommunikationskanäle frei zu halten:

Ich bringe diese Projekte ins Laufen und ich betreue, die dann wieder, wenn Bedarf geäußert wird, aber ich halte mich aus dem Management raus. Ich bahne die Sachen an, ich konzipiere sie mit. Ich rede mit den Unternehmen, denn die Unternehmen wollen einen Fachdialog und keinen Administratordialog. (H. Lorenz)

Über Lorenz liefern und laufen auch heute alle meine Kontakte zur GTZ. Und da ich selbst nach wie vor nicht kapieren will, wie die GTZ funktioniert, reicht es mir aus, den Lorenz zu kennen, der mich da durchlotet. Der Lorenz kennt unser Organigramm auch nicht. (W. Müller)

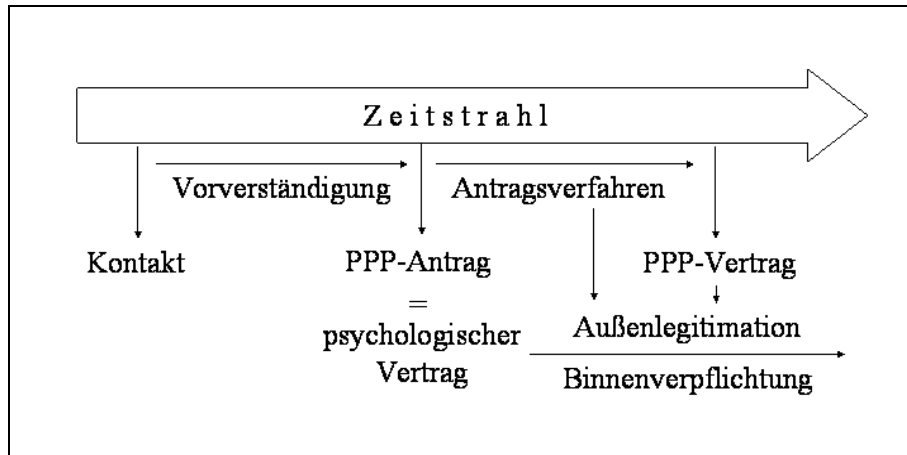
Hier wird Folgendes deutlich: Mit der Entkopplung von „Fachdialog“ und „Administratordialog“ konnte sich eine längerfristige, projektübergreifende Beziehung zwischen Lorenz und Müller entwickeln, mit der sich Praktiken der Anbahnung von Projekten herausbildeten. Beide Personen treten nämlich in zweifacher Hinsicht als bridging agent auf: Zum einen führen sie einen ständigen Fachdialog untereinander, der sich projektbezogen konkretisiert. Zum anderen treten sie (nicht nur projektbezogen) in administrative Abstimmungsprozesse mit ihrer eigenen Organisation, um Anschlüsse herzustellen. Dieser (zweiseitige) Dialog setzte einen kreativen Prozess in Gang und ermöglichte – strukturell zunächst unwahrscheinliche – Projektentwürfe, die in ihrer Langfristigkeit, Komplexität und Akteurskonstellation den Rahmen einer PPP sprengten und den Weg für weitergehende Projekte bereiteten.

4 Zentrale Hypothesen zur Aushandlung von Public Private Partnerships

Hypothese 1: Die Aushandlung einer PPP ist durch eine Vorverlagerung von Verständigungsprozessen gekennzeichnet. In diesen werden Interessen und Anforderungen auf Handlungskontexte der Projekte frühzeitig abgestimmt. Im Ergebnis entsteht eine Binnenverpflichtung der Partner, die durch formelle Verfahren und Verträge institutionell untermauert und nach außen legitimiert wird.

In allen drei Fällen ist zu beobachten, dass der Aushandlungsprozess zwischen den Partnern bereits lange vor der Antragsprüfung einsetzt. Ausgangspunkt sind zumeist informelle Gespräche (Fall A und B) bzw. langfristige Beziehungen im Vorfeld des Projektes (Fall C). Ihnen folgen, je nach Gelegenheit sogenannte „prenegotiations“ (Gray 1989: 56 ff.), die im Kern eine fachliche Vorverständigung und eine informelle Machbarkeitsprüfung beinhalten. Diese werden entweder durch eine (dritte) Person (Fall A und C) oder kooperativ (Fall B) geleistet. Der Antrag wird sodann entweder gemeinsam oder von einem beidseitig legitimierten Vertreter, im Sinne der Verfahrensprivatisierung, erstellt. Häufig markiert der Antrag eine Art psychologischen Vertrag, indem er kommende Verständigungen vorprägt und eine Binnenverpflichtung der Verhandlungspartner zur Umsetzung des Projektes begründet. Dabei bleibt jedoch der formelle Rahmen der Antragsprüfung gewahrt, die den psychologischen Vertrag institutionell nach außen absichert und damit legitimiert (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Zusammenspiel von Vorverständigung und Antragsverfahren



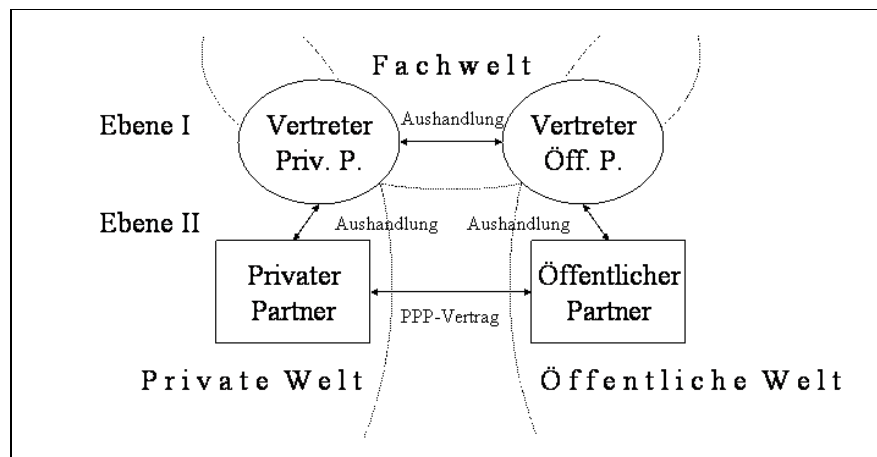
Aus Sicht der Negotiated Order Theory stellt die Vorverständigung eine Strategie der Akteure dar, um Handlungsspielräume in der Gestaltung einer Kooperation zu gewinnen, indem Projektideen frühzeitig auf den institutionellen Rahmen abgestimmt werden. Jedoch ersetzen informelle Verständigungen nicht die formell-rechtliche Absicherung der Kooperation. Andererseits sind formelle Verfahren und Verträge nur insofern wirksam, als sie die bereits bestehende, informelle Verständigungsgrundlage untermauern (vgl. auch Ring/Van de Ven 1994: 100; Gray 1989: 5 ff.). Beide Ebenen – die informelle Verständigung und das formelle Verfahren – stehen in einem Wechselverhältnis (vgl. auch Benz 1994: 202). Dieser Prozess der Aushandlung folgt einem Entwicklungspfad, der durch individuelle und kollektive Vorentscheidungen geprägt und in verschiedenen Dokumenten, wie dem Antrag, dem Statusbericht oder dem Vertrag, formell verankert ist. Zudem sind alle drei Kooperationen Ausgangspunkt von bzw. eingebettet in längerfristige Beziehungen der Akteure. Diese ermöglichen Verständigungen außerhalb des institutionellen Korsetts, werden jedoch wieder auf institutionelle Anforderungen bezogen, sobald Gelegenheiten für konkrete Projekte entstehen.

Im Kontext von Entwicklungspartnerschaften zeigt sich, dass die vielzähligen Zulässigkeits- und Gütekriterien einer PPP durchaus von beiden Partnern beachtet werden, jedoch nicht ausschlaggebend für eine Kooperation sind. Vielmehr geben diese Kriterien einen Rahmen vor für Interpretations- und Handlungsspielräume der Beteiligten. Es findet aufgrund der Komplexität und Einzigartigkeit der Ausgangslage keine explizite Prüfung der Kriterien statt. Eher entscheidet der kompetente Eindruck legitimer Verhandlungspartner über die Zulässigkeit der Kooperation, womit wiederum individuelle Akteure ins Blickfeld rücken:

Hypothese 2: Die Aushandlung einer PPP wird durch bridging agents entscheidend geprägt. Diese agieren typischerweise als Vertreter sowohl der öffentlichen bzw. privaten Organisation als auch einer gemeinsamen Fachwelt. Die Fachwelt dient dabei als Verständigungsbrücke zwischen öffentlicher und privater Welt.

Sämtliche individuellen Schlüsselakteure der untersuchten Kooperationen sind sowohl als Vertreter der öffentlichen oder privaten Organisation als auch als Experte eines Fachgebietes aufgetreten, sei es als Kenner der Kaffeebranche, Textilbranche oder der Diskussion um Sozialstandards. Diese Fachkenntnis legitiimierte das Handeln der Akteure nach innen und außen, indem ihnen ein Vertrauensvorschuss von Seiten der eigenen Organisation (nach innen) gewährt und sie als kompetenter Verhandlungspartner (nach außen) wahrgenommen wurden. Kraft ihres Expertenstatus sind sie in der Lage, langfristige Beziehungen mit Akteuren der jeweils anderen Organisation zu kultivieren und je nach Situation zu konkretisieren, wobei spätestens dann diese Akteure in intensive Aushandlungsprozesse mit der eigenen Organisation treten (siehe die Ebenen I und II der Abbildung 2). Durch kompetente Interpretation gegenseitiger Anforderungen schaffen sie Handlungsspielräume für eine Kooperation. Dabei tragen sie Aushandlungsprozesse häufig „mit sich selbst“ aus, indem sie Handlungsoptionen im Vorfeld individuell abwägen und auf ihre allseitige Durchsetzbarkeit prüfen.

Abbildung 2: Aushandlungsebenen zwischen privater und öffentlicher Welt



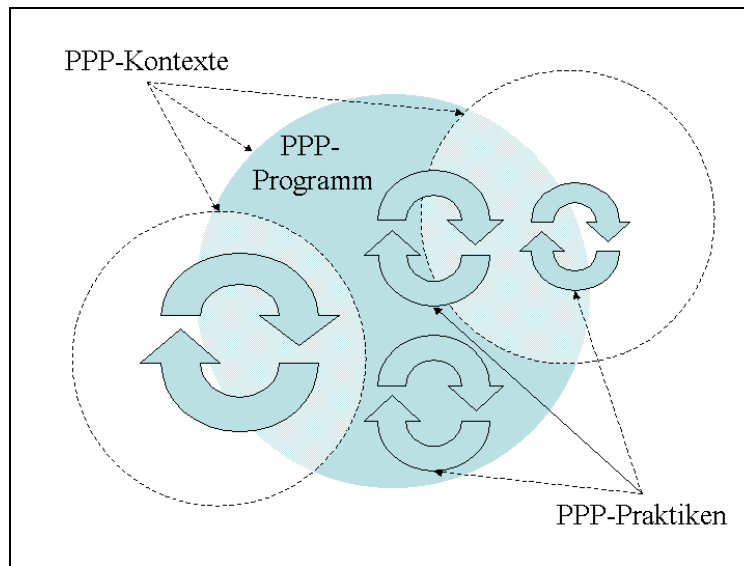
Besonders in Fall C kommt dieses Phänomen zum Vorschein. Hier sind beide Verhandlungspartner bemüht, die Organisationen, die sie vertreten, vom Gegenüber abzuschirmen und sich auf eine rein fachliche Verständigung zu konzentrieren. Dabei machen sie externe, also branchentypische Handlungsbedingungen in ihrer eigenen Organisation geltend und vertreten so intern die Belange ihres externen Verhandlungspartners. In Fall A scheint dieser Aushandlungsprozess zwischen Organisationswelt und Fachwelt zunächst weniger relevant,

indem Jürgen Conrad als externer Consultant die Kooperation quasi im Alleingang anzubahnen scheint. Dieser „Alleingang“ beruht jedoch auf einer Vorleistung von Conrad, der kraft seiner Expertisen in allen drei Welten gegenseitige Anforderungen „mit sich“ aushandelt. Umgekehrt verfügt in Fall B anfangs keiner der Akteure über Expertise in der Fachwelt Sozialstandards. Erst die Aneignung von Know-how schafft eine beidseitige, d.h. interne wie externe Verständigungs- und Legitimationsbasis, die eine Kooperation letztlich ermöglicht.

Hypothese 3: Die Aushandlung einer PPP basiert auf kontextbezogenen Erfahrungen und Praktiken der Zusammenarbeit, an denen sich Akteure orientieren. Jede PPP nimmt daher einen kontextspezifischen Charakter an - eine Negotiated Order. Bewährt sich diese, so kann aus ihr - vermittelt über die Vorstellungswelt der Akteure - eine handlungsleitende Nutzungspraxis von PPP entstehen.

In allen drei Fällen lassen sich unterschiedliche Praktiken der Handhabung von PPP erkennen: In Fall A nimmt die PPP den Charakter einer einfachen *Förderleistung* an, für deren Design im Wesentlichen der Textilberater Jürgen Conrad verantwortlich ist. Er fasst die GTZ als Fördermittelgeber auf und sieht seine eigene Rolle in der Zuschneidung der Förderung auf seine Klienten. Dieses Prinzip hat sich insbesondere im Kontext der Bildungsförderung als pragmatische Handhabe des PPP-Instruments bewährt. In Fall B gleicht die PPP einem gemeinschaftlichen Pilotprojekt – einem *Joint Venture* – und entspricht am ehesten dem Ideal einer „innovativen“ Kooperation. Nicht nur bedurfte es einer eigenen Organisation in Form mehrerer Projektteams, auch wurde der Kooperationsgegenstand – die Umsetzung von Sozialstandards – in einem mühsamen Abstimmungsprozess hervorgebracht. Diese Ausprägung einer PPP gründet jedoch auf der Neuheit und politischen Brisanz des Kontextes „Sozialstandards“ und ist insofern nur begrenzt beispielgebend. Schließlich stellt in Fall C – auch in den Augen der Beteiligten – die PPP lediglich ein *Vehikel* für die Fortführung einer bereits bestehenden Zusammenarbeit dar und übernimmt damit die Funktion bisheriger Fördertöpfe. Dieser Charakter ist vornehmlich im Kontext der langfristigen Beziehung der Akteure zu verstehen; er zeigt aber auch, wie, vermittelt über Praktiken der Zusammenarbeit, das PPP-Programm an andere Programme (Kontexte) Anschluss finden kann (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: Einbettung von PPP-Praktiken in verschiedene Kontexte



Aus Sicht der Negotiated Order Theory sind Akteure im Aushandlungsprozess von Kooperationen zwischen öffentlicher und privater Welt demnach bemüht, ihr Handeln dadurch zu erleichtern, dass sie auf Praktiken zurückgreifen, die sich mit Kontexten ihrer Arbeit vereinbaren lassen. Dabei setzen sie sich Handlungsrestriktionen, schaffen aber auch Handlungsspielräume, indem sie bestimmte Handlungsoptionen ignorieren. So ist auffällig, wie selten die Akteure explizit sämtliche formellen Zulässigkeits- und Gütekriterien in der Anbahnung von PPPs hinterfragen. Dies würde einen unvereinbar großen Aufwand bedeuten und damit die Chance für eine Kooperation verringern. Dagegen entwickeln die Akteure durch Ideen und laufende Überzeugungsarbeit innovative, kaum erwartbare Praktiken der Nutzung von PPP. Insofern resultieren die Projekte in ihrer Eigenständigkeit wohl kaum aus den Vorgaben des PPP-Programms; im Umkehrschluss hätte es jedoch ohne das PPP-Programm keine dieser drei Kooperationen mit ihrem je eigenen Charakter gegeben.

In der Weiterentwicklung des PPP-Programms spielt der Aspekt der Nutzbarkeit, d.h. der Anwendbarkeit im Kontext vielfältiger Problemstellungen bzw. der Anschlussfähigkeit des Programms an bewährte Formen der Zusammenarbeit, eine entscheidende Rolle. Regeln und Verfahren messen sich an deren Eignung für den Arbeitsalltag, nicht an deren konzeptioneller Güte oder Konsistenz. So ist es in der Tat in den ersten Jahren des PPP-Programms des BMZ zu zahlreichen Nebenregelungen, Ausformungen und Neudeutungen im Antragsverfahren gekommen. Die Institutionalisierung des PPP-Programms steht am Anfang, wobei sich eine stärkere Formalisierung des PPP-Verfahrens abzeichnet – ein Phänomen, das auch in anderen Politikfeldern von PPP zu beobachten ist (vgl. Benz 1994: 200 f.; Kirsch 1996: 222 f.).

5 Zusammenfassung und Ausblick

Die Negotiated Order Theory erweist sich als geeignetes Instrument, um das junge interorganisationale Phänomen PPP prozessorientiert zu untersuchen. Mit ihrem Fokus auf dem Zusammenspiel von Regeln und Praktiken lenkt sie den Blick auf die Art und Weise, wie Akteure im Entstehungsprozess einer PPP mit institutionellen und organisationalen Strukturen – manifestiert durch Verfahren und Verträge –umgehen, sich in der Aushandlung einer PPP auf sie beziehen und sie damit nutzbar machen. Dies geschieht nicht auf zufällige, sondern auf kontextbezogen pragmatische Weise in dem Bemühen, Handlungsspielräume zu gewinnen, aber auch Handeln zu restringieren, „to get things done“. Danach sind PPP-Antragsverfahren durch eine Vorverlagerung von Verständigungsprozessen gekennzeichnet, in denen Verfahrensanforderungen auf Problemstellungen und Interessen der Akteure frühzeitig abgestimmt werden. Diese Leistung wird insbesondere von bridging agents erbracht, die gleichzeitig als Fachleute und Vertreter der Organisationen agieren. Mit der losen Kopplung von fachlicher (externer) und administrativer (interner) Verständigung gewinnen sie Gestaltungsspielräume, indem sie Handlungsbedingungen der Fachwelt und Organisationswelt aufeinander abstimmen, aber auch beidseitig geltend machen können. Im Ergebnis gewinnt jede PPP einen eigenen Charakter, d.h. eine Negotiated Order, die sich aus der Vermittlungsleistung der Akteure ergibt und als handlungsleitende Nutzungspraxis wirksam wird.

Diese Erkenntnis gilt es in Folgestudien aufzunehmen, die sowohl an das Instrumentarium der Negotiated Order Theory als auch an andere sozialtheoretische Ansätze anschließen. So ließe sich das Spannungsverhältnis von Effizienz und Legitimität im Aushandlungsprozess einer PPP expliziter analysieren. Ferner erscheint eine etwas stärker strukturorientierte, wenngleich nicht prozessblinde, Analyse von PPP sinnvoll, die sich außer mit strukturellen, organisationalen und situativen Kontexten beispielsweise explizit mit Akteursbeziehungen auseinandersetzt. So liegt nahe, die projektübergreifende Verständigung zwischen privaten und öffentlichen Partnern im Kontext von „Projektnetzwerken“ (Sydow/Windeler 1999) zu untersuchen. Schließlich gilt es – mit zunehmender Institutionalisierung des PPP-Konzeptes – die Spezifik von PPPs in Abgrenzung zu herkömmlichen Formen öffentlicher Auftragsvergabe, aber auch in Abgrenzung zu anderen interorganisationalen Arrangements neu zu hinterfragen. Anders gewendet: In wiefern ist PPP mehr als eine je spezifische Negotiated Order?

Literaturverzeichnis

- Aldrich, Howard E./Herker, Diane (1977): Boundary Spanning Roles and Organization Structure. In: Academy of Management Review 2, S. 217-230.
- Benz, Arthur (1994): Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (1992)(Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption: Abweichendes Verhalten in der Verwaltung. Baden-Baden: Nomos.
- Betz, Jochen (2001): Die Entwicklungspolitik der rot-grünen Bundesregierung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 18-19, S. 30-38.
- BMZ (2000): Handbuch für Unternehmerinnen und Unternehmer. Erfolgreich mit Partnerländern zusammenarbeiten. Bonn.
- BMZ (2001): PPP. Jahresbericht 2001. Bonn.
- BMZ (2002a): www.bmz.de (10/2002). Speziell Motive, Public Private Partnership.
- BMZ (2002b): Guidelines für Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (PPP) finanziert aus den Haushaltstiteln 68711, 68712 oder 68788. Bonn.
- Budäus, Dietrich/Grüning, Gernot (1997): Public Private Partnership – Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public Choice-Theorie. In: Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter (Hrsg.): Public Private Partnership: Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden-Baden: Nomos, S. 25-66.
- Budäus, Dietrich/Grüning, Gernot/Steenbock, Andreas (1997): Public Private Partnership I – State of the Art. Hamburg: Hochschule für Wirtschaft und Politik.
- Clarke, Adele E. (1991): Social Worlds/Arenas Theory as Organizational Theory. In: Maines, David R. (Hrsg.): Social Organization and Social Process: Essays in Honor of Anselm Strauss. New York: Aldine De Gruyter, S. 119-158.
- Clemens-Ziegler, Brigitte/Loock, Friedrich (1998): Public Private Partnership: Eine Konzeption für die Schaffung neuer Märkte? Berlin: FHTW Berlin.
- Dose, Nicolai (1986): Konzeptioneller Erklärungsrahmen für Verhandlungsprozesse in und mit Verwaltungen. Konstanz: Universität Konstanz.
- Eberlei, Walter/Gürtner, Sabine/Scherrer, Beate (2001): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Neunter Bericht 2000/2001. Eine kritische Bestandsaufnahme der Deutschen Entwicklungspolitik. Bonn: Deutsche Welthungerhilfe e.V.
- Engels, Benno (2000): PPP-Hoffnungsträger oder trügerische Hoffnung? In: E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit 2, S. 41-43.
- Gottschalk, Wolf (1997): Praktische Erfahrungen und Probleme mit Public Private Partnership (PPP) in der Versorgungswirtschaft. In: Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter (Hrsg.): Public Private Partnership: Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden-Baden: Nomos, S. 153-166.
- Gray, Barbara (1989): Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems. San Francisco: Jossey-Bass.
- GTZ (1999a): Public Private Partnerships. Schulungsunterlagen für GTZ-Mitarbeiter (epwkurz: Version 27.07.1999).
- GTZ (1999b): Information für die deutsche Wirtschaft. Herausgegeben vom Büro für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft. Berlin.

- GTZ (2002a): www.GTZ.de (10/2002). Darunter die GTZ-Kurzvorstellung und PPP-Seite.
- Hall, Peter M. (1987): Interactionism and the Study of Social Organization. In: The Sociological Quarterly 28/1, S. 1-22.
- Hall, Peter M./Spencer-Hall, Dee Ann (1982): The Social Conditions of the Negotiated Order. In: Urban Life 11/3, S. 328-349.
- Hardenberg, Albrecht Graf v. (2001): Mehrwert für alle. In: akzente 1/2001, S. 32-33.
- Harms, Jens/Reichard, Christoph (2003): Ökonomisierung des öffentlichen Sektors – eine Einführung. In: Harms, Jens/Reichard, Christoph (Hrsg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends. Baden-Baden: Nomos, S. 13-17.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1989): Konfliktmittler in Verhandlungsverhandlungen. Heidelberg: Müller.
- Jepperson, Ronald L. (1991): Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. In: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: University of Chicago Press, S. 143-163.
- Kirsch, Daniela (1996): Public Private Partnership: Eine empirische Untersuchung der kooperativen Handlungsstrategien in Projekten der Flächenerschließung und Immobilienentwicklung. Saarbrücken: Müller.
- Kleinman, Sherryl (1982): Actors' Conflicting Theories of Negotiation: The Case of a Holistic Health Center. In: Urban Life 11/3, S. 312-327.
- Kouwenhoven, Vincent (1993): Public-Private Partnership: A Model for the Management of Public-Private Corporation. In: Kooiman, Jan (Hrsg.): Modern Governance: New Government-Society Interactions. London: Sage, S. 119-130.
- LaPalombara, Joseph (2001): Power and Politics in Organizations: Public and Private Sector Comparisons. In: Dierkes, Meinolf/Berthoin Antal, Ariane/Child, John/Nonaka, Ikujiro. (Hrsg.): Organizational Learning and Knowledge. New York: Oxford University Press, S. 557-581.
- Maines, David R. (1977): Social Organization and Social Structure in Symbolic Interactionist Thought. In: Annual Review of Sociology 3, S. 235-259.
- Maines, David R. (1982): In Search of Mesostructure: Studies in the Negotiated Order. In: Urban Life 11/3. Special Issue: The Negotiated Order, S. 267-279.
- Mayntz, Renate (1980): Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): Implementation politischer Programme: Empirische Forschungsberichte. Königstein: Athenäum, S. 236-250.
- Meyer, John W./Rowan, Brian (1983): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: American Journal of Sociology 83/2, S. 340-363.
- Mirow, Thomas (1997): Public Private Partnership – Eine notwendige Strategie zur Entlastung des Staates. In: Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter (Hrsg.): Public Private Partnership: Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden-Baden: Nomos, S. 13-24.
- Muthesius, Thomas (1997): Praktische Erfahrungen und Probleme mit Public Private Partnership in der Verkehrswirtschaft. In: Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter (Hrsg.): Public Private Partnership: Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden-Baden: Nomos, S. 169-184.

- Naschold, Frieder (1997): Public Private Partnership in den internationalen Modernisierungsstrategien des Staates. In: Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter (Hrsg.): Public Private Partnership: Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden-Baden: Nomos, S. 67-86.
- Neuberger, Oswald (1997): Individualisierung und Organisation. Die wechselseitige Erzeugung von Individuum und Organisation durch Verfahren. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg/Türk, Klaus (Hrsg.): Theorien der Organisation. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 487-522.
- O'Toole, Richard/O'Toole, Anita Werner (1981): Negotiating Interorganizational Orders. In: The Sociological Quarterly 22, S. 29-41.
- Pallmann, Hans-Dietrich (2001): Entwicklungspartnerschaften zwischen GTZ und Wirtschaft: Eine erste Bilanz. www.spd.de/events/einewelt/pallmann.html (10/2002).
- Ring, Peter Smith/Van de Ven, Andrew H. (1994): Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships. In: Academy of Management Review 19/1, S. 90-118.
- Schuppert, Gunnar F. (1997): Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung – Erscheinungsformen von Public Private Partnership als Herausforderung an Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft. In: Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter (Hrsg.): Public Private Partnership: Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden-Baden: Nomos, S. 93-124.
- Sinz, Klaus (1997): Praktische Erfahrungen und Probleme mit Public Private Partnership in der Entsorgungswirtschaft. In: Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter (Hrsg.): Public Private Partnership: Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden-Baden: Nomos, S. 185-194.
- Söffner, Hans-Georg (1991): „Trajectory“ as Intended Fragment: The Critique of Empirical Reason According to Anselm Strauss. In: Maines, David R. (Hrsg.): Social Organization and Social Process: Essays in Honor of Anselm Strauss. Hawthorne, New York: Aldine de Gruyter, S. 359-372.
- Strauss, Anselm (1978a): Negotiations: Varieties, Contexts, Processes, and Social Order. San Francisco: Jossey-Bass.
- Strauss, Anselm (1978b): A Social World Perspective. In: Studies in Symbolic Interaction 1, S. 119-128.
- Strauss, Anselm (1982a): Interorganizational Negotiation. In: Urban Life 11/3, S. 350-367.
- Strauss, Anselm (1982b): Social Worlds and Legitimation Processes. In: Studies in Symbolic Interaction 4, S. 171-190.
- Strauss, Anselm (1984): Social Worlds and Their Segmentation Processes. In: Studies in Symbolic Interaction 5, S. 123-139.
- Strauss, Anselm (1993): Continual Permutations of Action. New York: Aldine de Gruyter.
- Strauss, Anselm/Corbin, Juliet (1996): Grounded Theory: Grundlagen Qualitativer Sozialforschung. Weinheim: Beltz.
- Strauss, Anselm/Schatzman, Leonard/Ehrlich, Danuta/Bucher, Rue/Sabshin, Melvin (1963): The Hospital and Its Negotiated Order. In: Freidson, Eliot (Hrsg.): The Hospital in Modern Society. London: The Free Press of Glencoe, S. 147-169.

- Sydow, Jörg/Windeler, Arnold (1999): Projektnetzwerke: Management von (mehr als) temporären Systemen. In: Engelhard, Johann/Sinz, Elmar J. (Hrsg.): Kooperation im Wettbewerb. Wiesbaden: Gabler, S. 211-235.
- Tettinger, Peter J. (1997): Die rechtliche Ausgestaltung von Public Private Partnership. In: Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter (Hrsg.): Public Private Partnership: Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden-Baden: Nomos, S. 125-142.
- Treutner, Erhard (1992): Ausprägungen und Grenzen informalen Verwaltungshandelns. In: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption: Abweichendes Verhalten in der Verwaltung. Baden-Baden: Nomos, S. 65-86.
- WDDb (2001): Public Private Partnership – PPP. In: WDDb (Hrsg.): Der aktuelle Begriff. www.bundestag.de/aktuell (10/2002).
- Wiener, Carolyn L. (1991): Arenas and Careers: The Complex Interweaving of Personal and Organizational Destiny. In: Maines, David R. (Hrsg.): Social Organization and Social Process: Essays in Honor of Anselm Strauss. New York: Aldine de Gruyter, 175-188.
- Wirth, Carsten (1999): Unternehmungsvernetzung, Externalisierung von Arbeit und industrielle Beziehungen. München, Mering: Hampp.